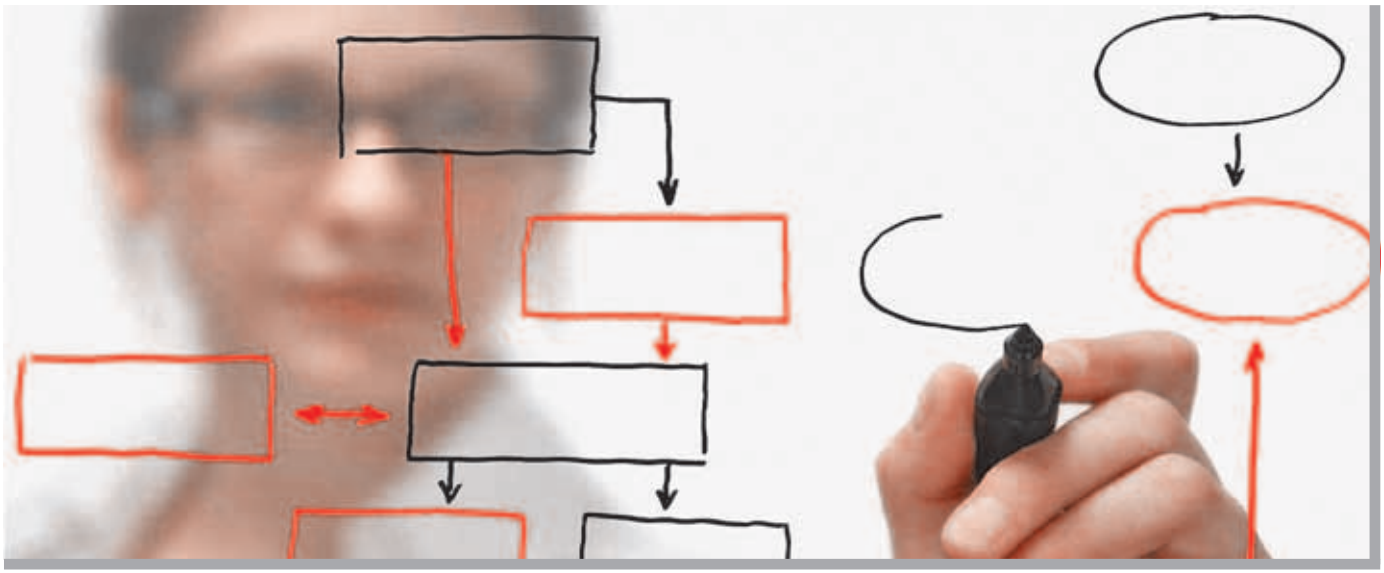


Государственное управление и государственная служба: проблемы теории и практики

18 марта 2012 г. исполнилось 20 лет со дня образования кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления персоналом РАНХиГС. За два десятилетия коллективом подготовлено около 6 тысяч выпускников, более 250 кандидатов и докторов наук. Они проходят службу в государственных и муниципальных органах власти России и стран СНГ, работают в бизнес-структурах, возглавляют государственные органы власти, являются главами субъектов Российской Федерации, стали учеными, руководителями вузов, кафедр. Профессорско-преподавательским составом изданы сотни книг, монографий, статей.

23 марта 2012 г. в РАНХиГС в рамках Года российской истории прошла научно-практическая конференция «Государственное управление и государственная служба: история и современность». В работе конференции участвовал ректор РАНХиГС В.А. Мау. С докладом выступил **директор Института государственной службы и управления персоналом, заведующий кафедрой государственной службы и управления персоналом А.И. Турчинов.**

Публикуем основные положения его доклада.



Государственности России уже более тысячи лет, а ее новому этапу, берущему начало с момента принятия Конституции Российской Федерации (12 декабря 1993 г.), нет и двух десятков лет. Кафедре государственной службы и кадровой политики 20 лет уже исполнилось. Но как могла появиться кафедра раньше, чем возникла ее предметная область – государственная служба? Ответ на этот вопрос можно легко найти, если обратить взор на не столь уж далекие по историческим меркам времена – конец 80-х – начало 90-х годов прошлого столетия. Именно в это время, еще в советский период (1989 г.), предпринимаются первые попытки разработки проектов законодательных и нормативных актов о государственной службе [1]. Специалистам права, социального и государственного управления было понятно, что новый социальный институт – государственная служба – потребует и научных исследований, и образовательных программ, а самое главное – кадров, которые могли бы представлять новую российскую государственность. Это и предопределило появление нашей кафедры.

В фокусе научных усилий коллектива были и остаются задачи развития теории государственного управления, государственной службы и кадровой политики. Это неслучайно, поскольку институциона-

лизация государственной службы, реализация в государственном управлении элементов государственной кадровой политики требовали научного осмысления происходящего.

Если в 90-е годы и в первой половине ушедшего десятилетия XXI в. в области государственного управления и государственной службы были решены проблемы преимущественно структурного характера, то в настоящее время большего внимания со стороны науки и практики требуют процессы, технологии, механизмы управления в целом и управления человеческими возможностями в частности, проблемы качества кадрового потенциала общества и системы государственного и муниципального управления.

К середине прошедшего десятилетия фактически сложилась структура системы государственного и муниципального управления. Образованы формальные звенья исполнительной власти – министерства, агентства, службы. Обрела законодательное оформление система госслужбы Российской Федерации, которая через единые принципы организации и функционирования с муниципальной службой составили ключевой механизм системы государственного и муниципального управления.

В то же время острейшей проблемой функционирования этой системы является взаимодействие ее различных уровней посредством разграничения полномочий, их финансового обеспечения, применения технологий, в том числе информационных. И, пожалуй, самое важное – это качественное кадровое обеспечение, механизмы и технологии управления кадровым потенциалом как общества в целом, так системы государственного и муниципального управления.

На протяжении почти двадцати лет новой истории российской государственности власть в значительной мере декларировала последнюю проблему, нежели практически выстраивала планомерную, прогнозируемую и научно обоснованную политику по отношению к кадровому потенциалу общества, меритократических механизмов в системе государственного и муниципального управления, в других секторах экономики, включая негосударственный сектор. В результате забвения кадровой политики к середине первого десятилетия нового века она продолжала формироваться в большей степени под действием протекционизма, кадрового волюнтаризма. А с учетом фактора разгосударствления собственности деструктивные начала скреплялись устойчивыми коррупционными отношениями и механизмами. Различные уровни звеньев управления как в государственных структурах, так и в бизнесе стали «забиваться» «своими» менеджерами, не имеющими порой достаточного опыта управления людьми и не обремененными глубокими знаниями предметной области. Государственные и муниципальные структуры наполнялись и олигархозависимыми, и криминальнозависимыми кадрами.

Одной из главных причин кадровой катастрофы России в 90-х гг. прошлого века стало освобождение из нравственного плена невежества и деструктивного профессионализма управленческого слоя, цинично припудренных либеральными ценностями и прагматичным космополитизмом. В управленческих структурах и профессиональной среде заметно усилился дилетантизм, истощились нравственные начала. Реализация способностей для человека без протекции стала проблемой. Начался отток профессионалов из страны. В начале 2000-х гг. руководство страны заговорило о кадровом голоде. Стало ясно, что кадровая политика, построенная на архаичных и прежде всего протекционистских принципах, себя исчерпала.

Социологические исследования, которые кафедра регулярно проводит по этой проблематике, показали, что оценка уровня профессионализма руководителей организаций высших звеньев управления по критерию «низкий» и «средний» составляет 47%, среднего звена – почти 63%, а линейного звена – почти 70%. К управленческим нововведениям плохо или нейтрально относятся 68% руководителей высшего звена, 76,8% – среднего звена, 85,9% – линейного [2, с. 93, 97]. Эти показатели не очень сильно отличаются в лучшую сторону в государственной службе, организациях и предприятиях с государственной и со смешанной формой собственности.

По сути, произошло «посерение» управленческой профессиональной среды общества. Творцы «кадровой серости» плодят под стать себе «серость», гасят потенциал других или «живут» за счет интеллектуальных и профессиональных способностей своих «гибких» подчиненных.

«Серость» управленческой среды, протекционистская кадровая политика, неконкурентоспособность социальных условий для профессионалов – все это не могло не сказаться на изменении отношения населения к оттоку квалифицированных специалистов за границу в поисках возможностей реализации своего творческого и профессионального потенциала. По нашим исследованиям, если в 2002 г. на вопрос «Как вы относитесь к отъезду в зарубежные страны российских специалистов?» ответили «негативно» – 57,7%, 11,7% – «безразлично» и только 13,9% «положительно» [3], то в конце 2009 г. доля ответивших «негативно» составила 39,8%, «безразлично» – 23,5% и «положительно» – 20,6%. На вопрос «Могли бы вы сами уехать за рубеж по причине того, что ваши профессиональные возможности не реализуются в России» более 40% ответили положительно [2, с. 110]. Таким образом, нельзя не видеть, что Россия стала донором профессионалов для зарубежных стран.

Разрушение научных школ, утрата технологических направлений, дисбаланс рынка труда и рынка образовательных программ, по которым готовятся выпускники вузов, фактически ликвидация системы

подготовки рабочих высокой квалификации 10 лет назад фиксировались как слабый тренд в условиях глобализации, но сегодня сформирована устойчивая тенденция. Возникли серьезные риски для национальной безопасности страны. Речь идет о кадровой безопасности общества, а затем и кадровой глобализации.

Проблема кадровой безопасности общества, государства, организации, кадровой глобализации, кадровых рисков требует пристального внимания со стороны как науки, так и практики. Кафедра и дальше будет заниматься этим перспективным для государственного и муниципального управления и для государственной службы направлением.

Особенно хотел бы подчеркнуть важность поиска технологических решений проблем кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы. Их острота вынесена на уровень высших руководителей страны. Ясно, что без меритократических лифтов для талантливых государственных служащих, без открытых и контролируемых обществом процедур оценки результатов их деятельности, нравственных качеств, настроя служить обществу, а не кланам, олигархам ничего хорошо не будет.

Качественное кадровое обеспечение стратегии развития общества не может строиться на локальном и фрагментарном подходе. Стратегии развития общества требуется стратегия государства в области воспроизводства и востребования кадрового потенциала – государственная кадровая политика Российской Федерации. Концепция такой политики была разработана и представлена научной общественности еще больше десяти лет назад. Она прошла обсуждение во всех федеральных округах. Многие субъекты Российской Федерации использовали ее при разработке документов такого характера. Приняты концепции ряда министерств. Идеи концепции восприняты в ряде стран СНГ, разработаны и приняты концепции в Республике Беларусь, Таджикистане. К сожалению, целостной стратегии российского государства по отношению к кадровому потенциалу общества до сих пор нет. Уровень культуры управления кадровым потенциалом страны не соответствует даже тому качеству, который есть в государственном секторе, в бизнесе.

В условиях кадровой глобализации государству должна принадлежать определяющая роль в создании конкурентных преимуществ как для собственного кадрового потенциала, так и для профессионалов из других стран. Только продуманная система государственной кадровой политики РФ, имеющая как внутренний, так и внешний векторы и объединяющая усилия государства и бизнеса, может привести к приумножению профессионального потенциала общества и создать конкурентные преимущества в состязании за мировые мозги.

Остаются проблемными многие вопросы, связанные с качеством управления кадровым потенциалом системы государственного и муниципального управления. В настоящее время создана неплохая законодательная и нормативная правовая база. В этой сфере более 80% имеют высшее профессиональное образование – один из самых высоких показателей по сравнению с другими отраслями. Нельзя сказать, что все они слабо подготовлены, непрофессионалы. Однако высокоэффективной работу государственной службы как механизма государственного управления не назовешь. Социальные патологии – коррупция, протекционизм, инфантилизм, бюрократизм и другие – стали хроническими. Почему? Прежде всего потому, что организационная культура не стимулирует трудовую отдачу, профессионализм не востребован.

Уровень кадровой культуры отдельных руководителей граничит с никем и ничем не блокируемым протекционизмом, ценность профессионализма носит демонстративный и декларативный характер. Пульт управления меритократическими «карьерными лифтами» для неординарных и высоконравственных профессионалов находится в руках тех, кто ориентирован на личную преданность, исполнительскую безропотность и другие качества, фактически имеющие признаки профнепригодности.

Кадровые технологии в государственной гражданской службе – конкурсное замещение должностей, аттестация, квалификационный экзамен, резерв, ротация и другие – применяются неэффективно. У руководителей разных уровней нет заинтересованности в профессиональном развитии подчиненных. Повышение квалификации, профессиональная переподготовка, стажировка, подготовка кандидатских и докторских диссертаций практически не влияют на карьеру государственного служащего. В большей степени это или его личное дело, или формальное выполнение плана профессионального развития государственного органа.

Организационный механизм кадровой политики государственного органа – кадровые службы – зависим от низкого уровня правовой и кадровой культуры руководителя. Сами эти подразделения оказывают весьма слабое влияние на реализацию задач управления персоналом. Это относится не только к системе государственного и муниципального управления, но и к другим организациям. На вопрос «Какое влияние оказывает кадровая служба на управление персоналом вашей организации» только 20,9% респондентов ответили «большое», 30,0% – «среднее», 15,1% – «малое», 20,5% – «никакого», 13,5% затруднились ответить [2, с. 99].

Острой остается проблема низкого уровня профессиональной культуры работников самих кадровых служб, организации их работы в связи с противодействием коррупции и др. Многие кадровые технологии проводятся формально, а их влияние на качество

кадрового потенциала государственного органа весьма слабое. Это вина не только их, но и законодателя, который свел подавляющую часть их работы к бумажной рутине. Вся многообразная практика именуется «кадровой работой», как и полсотни лет назад, несмотря на то, что уже почти полтора десятка лет готовятся специалисты по управлению персоналом в государственной службе, а специалистов высшего профессионального образования «управление персоналом» готовят более чем в 150 вузах России.

Анализ практики применения ряда кадровых технологий, которые определены законодателем и призваны воздействовать на качество управления кадровым потенциалом государственной службы, показывает ее низкую продуктивность.

В качестве примера – аттестация и квалификационный экзамен. Законодатель назначил руководителю (нанимателю) для оценки государственного служащего два инструмента – аттестацию и квалификационный экзамен. Но неотъемлемым инструментом оценки может быть только аттестация. Квалификационный экзамен – инструмент оценки независимого от руководителя субъекта оценки. Это могут быть государственные квалификационные центры оценки, работающие на основе лицензий, или центры оценки при вузах, которые могут провести независимую оценку знаний государственного и муниципального служащего, в том числе с применением дистанционных образовательных технологий (тестов, например). Только так можно дать независимую от руководителя оценку того кадрового потенциала, который оказался в его подчинении. Наличие этого инструмента оценки фактически девальвировало квалификационный экзамен как средство оценки, а за ним и классный чин. Экзамен не стал действенным инструментом повышения качества кадрового потенциала в государственной службе, а полученный с легкостью классный чин стал не отражением действительного профессионализма государственного служащего, а лишь неким утешительным призом за отсутствие достойного вознаграждения за него и возможность гражданского служащего соотнести его с воинским званием и этим ублажить свое самолюбие.

Если классный чин является критерием уровня профессионализма государственного служащего, а не знаком отличия или атрибутом занимаемой должности, то требуется коренное изменение его доли в денежном содержании государственного служащего. Это могло бы существенным образом повлиять на качество кадрового потенциала государственной гражданской службы, способствовало бы снижению протекционизма и кадрового волюнтаризма, более эффективному использованию государственных средств на профессиональное развитие госслужащих.

Эффективность управления кадровым потенциалом государственной службы и повышения его качества могла быть существенно изменена, если бы оценочные мероприятия и другие кадровые технологии, а также предусмотренные законодательством о государственной службе полномочия были под пристальным присмотром федерального государственного органа по управлению государственной службой. Восемь лет не реализуются нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Упомянутый в законодательстве федеральный орган по управлению государственной службой не создан. Возникает целый ряд вопросов. Один из них – почему не выполняется федеральный закон?

Нельзя не сказать еще об одной проблеме, имеющей научную и организационную составляющие. Речь идет о разработке собственной методологии государственного управления, признании науки государственного управления, вычленении государственного управления как самостоятельной отрасли научного знания. Это позволило бы увязать уровни высшего профессионального образования и подготовку кадров высшей квалификации в одной профессиональной отрасли, что уже есть в ряде стран. Создание такой синкретичной методологии работало бы на понимание системного характера государственного управления, а не на решение его проблем с позиций какой-либо отдельной науки, снизило бы риски при принятии государственных решений. В результате появилась бы возможность разработать стратегию развития государственного и муниципального управления в Российской Федерации на долгосрочный период, создать законодательную основу для государственных реформ, разработать интегрированные образовательные программы для подготовки профессионалов российской государственности.

Безусловно, есть немало других проблем государственного дела и государственной службы, которые находятся в поле зрения специалистов, в том числе кафедры. Нам не безразлично, как они будут решаться. Главное, чтобы решение возникающих проблем давало возможность развиваться обществу, модернизировать его.

Литература

1. *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. М.: Изд-во РАГС, 2002.
2. *Турчинов А.И., Магомедов К.О., Кононенко Т.А.* Социологический анализ проблем кадровой политики и управления в российских организациях: монография. М.: МАКС Пресс, 2011.
3. *Магомедов К.О., Турчинов А.И.* Государственная служба и кадровая политика: теория и практика. Информационно-аналитические материалы по результатам социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте РФ в 2001-2006 годах. Ульяновск: «Печатный двор», 2007. С. 64.